

Sentencia C-028/06

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD-Ausencia de cargo

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Concepto

La cosa juzgada constitucional hace referencia a los efectos de las sentencias de la Corte Constitucional, su carácter inmutable y a la imposibilidad de presentar recursos en contra de las decisiones en ellas consagradas. De allí que, el efecto general de la cosa juzgada constitucional se traduce en la imposibilidad jurídica de reabrir el juicio de constitucionalidad sobre la norma que ya ha sido objeto de examen por la Corte.

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Concepto

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Configuración

COSA JUZGADA RELATIVA EXPLICITA-Concepto

COSA JUZGADA RELATIVA IMPLICITA-Concepto

POTESTAD DISCIPLINARIA DEL ESTADO-Objetivo

FUNCION PUBLICA-Finalidad

POTESTAD DISCIPLINARIA DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Importancia

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Importancia

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Concepto

En Colombia el principio de legalidad ha sido entendido como una expresión de racionalización del ejercicio del poder, esto es, como el sometimiento de las actuaciones de quienes desempeñan funciones públicas a norma previa y expresa que las faculta. Dicho principio está formulado de manera expresa en la Carta Política

DERECHO DISCIPLINARIO-Finalidad

POTESTAD DISCIPLINARIA-Naturaleza constitucional

POTESTAD DISCIPLINARIA-Concepto

La potestad disciplinaria, entendida como la facultad para corregir las fallas o deficiencias provenientes de la actividad de los servidores públicos, se torna en una prerrogativa tendiente a proteger al ciudadano de eventuales arbitrariedades por incumplimiento de las directrices fijadas en la ley, con ella se evita que quienes prestan funciones públicas lo hagan de manera negligente y contraria al servicio, desconociendo el interés general que debe orientar las actuaciones estatales.

PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA-Orientan toda la actividad estatal

En pos de que la función pública cumpliera su objetivo, la misma Constitución Política se encargó de estipular expresamente en su artículo 209 unos principios a los cuales debe sujetarse el ejercicio de la actividad administrativa, si bien, dicha norma hace referencia específica a la

función administrativa y la ubica dentro del capítulo concerniente a la rama ejecutiva, es pertinente señalar que dichas directrices orientan toda la actividad estatal, razón por la cual en caso de no ser cumplidos dan lugar inequívocamente a la realización de un correspondiente control disciplinario, de allí que garantizar la aplicación de los mismos sea una de las prioridades de la potestad disciplinaria.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN INHABILIDADES-Límites

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN INHABILIDADES
INTEMPORALES-Alcance

DERECHO DE ACCESO AL EJERCICIO DE FUNCIONES PUBLICAS-No es absoluto

Es menester indicar que el derecho a acceder al ejercicio de las funciones públicas, como ningún otro derecho fundamental, puede ser considerado como absoluto. Por el contrario, el legislador puede limitarlo, puesto que sobre el mismo se hacen efectivas ciertas restricciones, que se justifican esencialmente en la consecución de la prevalencia del interés general y de los principios que deben orientar el cumplimiento de la función pública, se reitera, todo ello en aras a la consecución de los fines estatales y de la transparencia y probidad de quienes ejercen la función pública, por ello no podría decirse que con las normas acusadas se afectan dicho derecho, en la medida en que dicha restricción se encuentra justificada.

INHABILIDADES POR FALTA DISCIPLINARIA-Procuren realizar los fines de la función pública

Es legítimo frente al Texto Fundamental, que el legislador consagre como una de las sanciones derivadas del proceso disciplinario las inhabilidades, puesto que ello se enmarca dentro de un ámbito de razonabilidad y proporcionalidad que no desconoce los valores, principios y derechos consagrados en la Carta, sino que, por el contrario, procura realizar los fines delineados por el constituyente, entre otros, el acatamiento de los fines de la función pública como elemento estructural de la prevalencia del interés general.

INHABILIDADES POR FALTA DISCIPLINARIA-Origen sancionatorio

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Concepto

TRATADO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS-Importancia de las interpretaciones sistemática y teleológica

En los últimos años han tomado fuerza las interpretaciones sistemática y teleológica de los tratados internacionales, las cuales permiten ajustar el texto de las normas internacionales a los cambios históricos. Así pues, en la actualidad, el contexto que sirve para interpretar una determinada norma de un tratado internacional, no se limita al texto del instrumento internacional del cual aquélla hace parte, sino que suele abarcar diversos tratados que guardan relación con la materia objeto de interpretación; a pesar incluso de que éstos últimos hagan parte de otros sistemas internacionales de protección de los derechos humanos. En otros términos, los tratados internacionales no se interpretan de manera aislada sino armónicamente entre sí, con el propósito de ajustarlos a los diversos cambios sociales y a los nuevos desafíos de la comunidad internacional, siguiendo para ello unas reglas hermenéuticas específicas existentes en la materia, las cuales conducen a lograr una comprensión coherente del actual derecho internacional público.

CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCION

CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCION-Adopción de medidas disciplinarias contra la corrupción

PACTO DE SAN JOSE DE COSTA RICA-Restricciones legales al acceso de cargos públicos

La Corte considera que el artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica, en lo que concierne a la imposición de restricciones legales al ejercicio del derecho de acceder a cargos públicos por la imposición de condenas penales, siendo interpretado sistemáticamente con otros instrumentos internacionales universales y regionales de reciente adopción en materia de lucha contra la corrupción, no se opone a que los Estados Partes en aquél adopten otras medidas, igualmente sancionatorias aunque no privativas de la libertad, encaminadas a proteger el erario público, y en últimas, a combatir un fenómeno que atenta gravemente contra el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, consagrados en el Protocolo de San Salvador.

TRATADOS INTERNACIONALES QUE HACEN PARTE DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Deben interpretarse de manera armónica y sistemática

Esta Corporación estima que la pertenencia de una determinada norma internacional al llamado bloque de constitucionalidad, de manera alguna puede ser interpretada en términos de que esta última prevalezca sobre el Texto Fundamental; por el contrario, dicha inclusión conlleva necesariamente a adelantar interpretaciones armónicas y sistemáticas entre disposiciones jurídicas de diverso origen. Así las cosas, la técnica del bloque de constitucionalidad parte de concebir la Constitución como un texto abierto, caracterizado por la presencia de diversas cláusulas mediante las cuales se operan reenvíos que permiten ampliar el espectro de normas jurídicas que deben ser respetadas por el legislador.

CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS-Forma parte del bloque de constitucionalidad/BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Normas que lo integran no tienen el rango de normas supraconstitucionales

En lo que respecta a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en diversas ocasiones, la Corte ha considerado que hace parte del bloque de constitucionalidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 Superior. Bajo este contexto, es claro que el mencionado instrumento internacional forma parte del bloque de constitucionalidad y, por lo tanto, debe ser utilizado como parámetro que guíe el examen de constitucionalidad de las leyes colombianas, pero ello no significa que las normas pertenecientes al bloque adquieran el rango de normas supraconstitucionales. En ese sentido, la confrontación de una ley con un tratado internacional no puede dar lugar a una declaratoria automática de constitucionalidad o inconstitucionalidad, ya que es necesario, a su vez, interpretarla sistemáticamente con el texto de la Constitución.

CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS-No se opone a que legislador establezca sanciones disciplinarias que impliquen la suspensión temporal o definitiva del derecho de acceso a cargos públicos/INHABILIDADES POR FALTA DISCIPLINARIA Y PACTO DE SAN JOSE DE COSTA RICA/PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACION-Facultad para imponer sanciones disciplinarias que impliquen restricción del derecho de acceso a cargos públicos

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no se opone realmente a que los legisladores internos establezcan sanciones disciplinarias que impliquen la suspensión

temporal o definitiva del derecho de acceso a cargos públicos, con miras a combatir el fenómeno de la corrupción. En igual sentido, la Constitución de 1991, tal y como lo ha considerado la Corte en diversos pronunciamientos, tampoco se opone a la existencia de dichas sanciones disciplinarias, incluso de carácter permanente, pero bajo el entendido de que dicha sanción de inhabilidad se aplique exclusivamente cuando la falta consista en la comisión de un delito contra el patrimonio del Estado. En suma, contrario a lo sostenido por los demandantes, la facultad que le otorgó el legislador a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones disciplinarias temporales o permanentes que impliquen restricción del derecho de acceso a cargos públicos, no se opone al artículo 93 constitucional ni tampoco al artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica.

INHABILIDADES PARA EJERCER FUNCIONES PUBLICAS POR SANCION

DISCIPLINARIA-No resulta desproporcionada o irrazonable porque busca la salvaguarda de la moralidad pública/DERECHO DE ACCESO A FUNCIONES Y CARGOS PUBLICOS-No vulneración al establecer inhabilidad por sanción disciplinaria

El legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa para establecer el régimen de inhabilidades de quienes aspiran a la función pública, por lo que la definición de los hechos configuradores de las causales de inhabilidad, así como el tiempo de duración de las mismas, son competencia de aquél y objeto de una potestad discrecional amplia, pero subordinada a los valores, principios y derechos constitucionalmente reconocidos, como lo es precisamente aquel de acceso a cargos públicos. En este orden de ideas, la limitación que conoce el derecho político de acceso a cargos públicos debido a la imposición de una sanción disciplinaria, no resulta ser desproporcionada o irrazonable, por cuanto busca la obtención de fines constitucionalmente válidos, en especial, la salvaguarda de la moralidad pública.

Referencia: expediente D-5768

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 1 del artículo 44, el literal d) del artículo 45 y el inciso 1 del artículo 46 de la Ley 734 de 2002 "Por la cual se expide el Código Disciplinario Único".

Demandantes: Juan Fernando Reyes Kuri, Carlos Fernando Motoa Solarte y Nicolás Orejuela Botero

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de enero de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Juan Fernando Reyes Kuri, Carlos Fernando Motoa Solarte y Nicolás Orejuela Botero solicitaron ante esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad del numeral 1 del artículo 44, el literal d) del artículo 45 y el inciso 1 del artículo 46 de la Ley 734 de 2002 “Por la

cual se expide el Código Disciplinario Único”.

II. DISPOSICIÓN DEMANDADA

A continuación se transcriben las normas acusadas y se subrayan y resaltan con negrilla los apartes demandados:

LEY 734 DE 2002

(febrero 5)

Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002

Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

El Congreso de la República

DECRETA

LIBRO I.

PARTE GENERAL.

TITULO V.

FALTAS Y SANCIONES.

CAPITULO SEGUNDO.

CLASIFICACIÓN Y LÍMITE DE LAS SANCIONES.

ARTÍCULO 44. CLASES DE SANCIONES. El servidor público está sometido a las siguientes sanciones:

1. Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima.

2. Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas.

3. Suspensión, para las faltas graves culposas.

4. Multa, para las faltas leves dolosas.

5. Amonestación escrita, para las faltas leves culposas.

PARÁGRAFO. Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones.

ARTÍCULO 45. DEFINICIÓN DE LAS SANCIONES.

1. La destitución e inhabilidad general implica:

- a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, o
- b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución Política, o
- c) La terminación del contrato de trabajo, y

d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera.

2. La suspensión implica la separación del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria y la inhabilidad especial, la imposibilidad de ejercer la función pública, en cualquier cargo distinto de aquel, por el término señalado en el fallo.

3. La multa es una sanción de carácter pecuniario.

4. La amonestación escrita implica un llamado de atención formal, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida.

Si al momento del fallo el servidor público o el particular sancionado presta servicios en el mismo o en otro cargo similar en la misma entidad o en otra entidad oficial, incluso en período diferente, deberá comunicarse la sanción al representante legal o a quien corresponda, para que proceda a hacerla efectiva.

ARTÍCULO 46. LÍMITE DE LAS SANCIONES. La inhabilidad general será de diez a veinte años; la inhabilidad especial no será inferior a treinta días ni superior a doce meses; pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente.

La suspensión no será inferior a un mes ni superior a doce meses. Cuando el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante la ejecución del mismo, cuando no fuere posible ejecutar la sanción se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según el caso, en salarios de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad especial.

La multa no podrá ser inferior al valor de diez, ni superior al de ciento ochenta días del salario básico mensual devengado al momento de la comisión de la falta.

La amonestación escrita se anotará en la correspondiente hoja de vida.

III. LA DEMANDA

Para los ciudadanos Juan Fernando Reyes Kuri, Carlos Fernando Motoa Solarte y Nicolás Orejuela Botero, las normas demandadas de la Ley 734 de 2002, al establecer, como una de las posibles consecuencias del proceso disciplinario, la inhabilidad para acceder al ejercicio de la función pública, vulneran los artículos 13, 40 y 93 de la Carta Política, así como el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) ratificada por Colombia el 31 de julio de 1973, por cuanto:

- Dichas disposiciones, al consagrar que el proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría General de la Nación puede arrojar como resultado la posibilidad de restringir el acceso al ejercicio de la función pública, contrarían en forma fehaciente lo señalado por el artículo 23 de la

Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual dispone expresamente que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en el proceso penal, y, tal y como salta a la vista, el proceso disciplinario no tiene la naturaleza del proceso penal.

- Los demandantes señalan que en virtud de lo dispuesto por el artículo 93 de la Constitución, los tratados internacionales que reconocen derechos humanos, una vez son ratificados por el Congreso, entran a formar parte del llamado bloque de constitucionalidad y, en esa medida, deben ser respetados indefectiblemente por el legislador. Por ello, aseguran que las normas que se impugnan, al imponer una limitación a los derechos políticos distinta a la que se deriva de una condena en un proceso penal, se traducen en una clara infracción al artículo 93 de la Carta Política y al derecho a acceder al ejercicio de la función pública, consagrado en el artículo 40 constitucional, así como al principio de igualdad, al tenor de lo estipulado en el artículo 13 de la Carta Fundamental.

IV. intervenciones

1.- Intervención de la ciudadana Claire Patricia Hoyos Usta

En escrito recibido en la Secretaría General de esta Corporación, el día 3 de junio de 2005, la ciudadana Claire Patricia Hoyos Usta manifestó coadyuvar la presente demanda, en virtud de lo cual, expuso las siguientes razones.

En primer lugar, argumentó que es indudable la pertenencia del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al bloque de constitucionalidad, puesto que dicha norma cumple con las dos condiciones señaladas por el artículo 93 constitucional para el efecto, por lo cual debe ser respetada por el legislador al momento de expedir las leyes relacionadas con los derechos políticos.

En dicho sentido, aduce que es evidente que los derechos políticos tienen la calidad de derechos humanos y, así mismo, no pueden ser limitados en los estados de excepción, ya que el numeral 2 del artículo 27 de la Ley 16 de 1972, mediante la cual se ratifica en el mencionado instrumento internacional, establece expresamente que los derechos políticos contemplados en el artículo 23 de dicha Convención no pueden ser restringidos ni siquiera en las señaladas circunstancias excepcionales.

Igualmente, pone de presente que el artículo 4 de la Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los estados de excepción señala que durante la vigencia de los mismos serán intangibles, entre otros, el derecho a elegir y ser elegido.

Bajo este contexto, afirma que las disposiciones acusadas vulneran el referido artículo 23, puesto que permiten que a través de un fallo que no es de naturaleza penal, esto es, el proferido en ejercicio de la función disciplinaria en cabeza del Procurador General de la Nación, pueda derivarse una inhabilidad para el correspondiente desempeño de funciones públicas.

Por otra parte, señala que a lo anteriormente expuesto se suma el hecho de que la facultad de imponer restricciones a los derechos políticos que se ha arrogado el Ministerio Público no cuenta con sustento constitucional, pues de la lectura de las funciones del Procurador puede verificarse que el mismo tiene la facultad de desvincular al funcionario público que incurra en determinadas faltas específicas, pero de ninguna manera limitar el ejercicio de los derechos políticos de los

ciudadanos, por el contrario, dicha entidad tiene el deber de hacerlos efectivos.

Finalmente, resalta que Colombia es un Estado de Derecho con carácter democrático, participativo y pluralista, es decir, fundamentado en el ejercicio de los derechos políticos, de allí que una restricción injustificada contraría el señalado modelo de organización política.

2.- Intervención de los ciudadanos Leonardo Martínez Montes y Germán Valencia Gärtner

Los ciudadanos Leonardo Martínez Montes y Germán Valencia Gärtner, mediante escrito recibido el 3 de junio de 2005 en la Secretaría General de esta Corporación, intervinieron en el presente proceso, con el objeto de coadyuvar la demanda.

A juicio de los intervinientes, las normas demandadas, al colocar en manos de la Procuraduría General de la Nación la posibilidad de restringir el ejercicio de los derechos políticos con base en una sanción proveniente de un procedimiento diverso al penal, no solo quebrantan lo dispuesto por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que contravienen el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que reconoce manifiestamente el derecho de acceder a las diferentes funciones públicas. En dicho sentido, señalan el carácter democrático del Estado colombiano, basado en la participación de sus ciudadanos a través del ejercicio de los derechos políticos.

Para éstos, es claro que al tenor de lo dispuesto por el artículo 93 constitucional, los mencionados instrumentos internacionales hacen parte del bloque de constitucionalidad. A su vez, ponen de presente que de acuerdo con los principios que rigen el Derecho Internacional, entre los que se destacan el pacta sunt servanda, los convenios internacionales suscritos y ratificados por Colombia son de obligatorio cumplimiento.

Por último, afirman que el permitir que un acto administrativo emitido por la Procuraduría General de la Nación tenga los mismos efectos que un fallo de carácter judicial, se constituye en una verdadera intromisión del Ministerio Público en ámbitos diferentes al que le corresponde, esto es, un manifiesto desconocimiento del principio de la separación de los poderes que rige al Estado de Derecho.

Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Por medio de escrito recibido en la Secretaría General de esta Corporación, el día 9 de junio de 2005, el Ministerio del Interior y de Justicia se pronunció en el presente proceso para defender la constitucionalidad de las normas demandadas, en dicho documento adujo lo siguiente.

En primer lugar, puso de presente que, tal y como se dijo en la sentencia C-341 de 1996, el régimen disciplinario es consustancial a la organización política y absolutamente necesario en un Estado de Derecho, por cuanto busca garantizar la buena marcha y el buen nombre de la administración pública, así como asegurar a los gobernados que la función pública sea ejercida en beneficio de comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados.

En dicho sentido, señaló que la vigilancia de la conducta de los funcionarios públicos se encuentra consagrada en el ámbito constitucional, entre otras normas, en el numeral 6 del artículo 277, que pone en cabeza de la Procuraduría General de la Nación la función de ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular, ejercer preferentemente el poder disciplinario, adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

Igualmente, manifiesta que el artículo 6 constitucional constituye uno de los pilares que fundamentan la existencia del derecho disciplinario, ya que consagra la responsabilidad de los servidores públicos tanto por quebrantar la Constitución, la ley y los reglamentos, como por la omisión o extralimitación en el ejercicio de tales funciones.

Por otra parte, indica que, si bien, muchos de los principios que orientan la aplicación del derecho penal se emplean en materia disciplinaria, dichas áreas del derecho responden a una naturaleza jurídica diferente y la concurrencia en sus investigaciones no constituye una vulneración del principio del non bis in idem.

En ese orden de ideas, afirma que en el presente caso no se evidencia infracción alguna al principio de igualdad, pues el legislador dentro del ejercicio de su libertad de configuración normativa puede disponer tratamientos iguales para hipótesis iguales y tratamientos distintos ante hipótesis diferentes, lo cual también se aplica al ámbito del derecho disciplinario. En esa medida, el trato que se le da a los servidores públicos que han cumplido con sus funciones, tal y como lo mandan la Constitución y la ley, no puede ser el mismo que se les otorga a aquellos que son responsables de la comisión de faltas disciplinarias, sobretodo teniendo en cuenta que el constituyente planteó una prevalente y especial protección a los bienes del Estado, para cuyo efecto consagró un régimen disciplinario.

Para el Ministerio, los actores interpretan erróneamente lo señalado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que no parten de una interpretación sistemática de las normas, en aras a la consecución de los fines estatales, sino de una interpretación asilada que desconoce la importancia que la Carta Fundamental le ha dado a la transparencia en el desarrollo de las funciones públicas y a la correspondiente responsabilidad de quienes la ejercen.

Así mismo, pone de presente que existen diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional en los que se han analizado las normas acusadas, entre los que cita expresamente, con relación al artículo 44, las sentencias C-124 de 2003 y C-948 de 2002, respecto del artículo 45, la sentencia C-181 de 2002, y en lo referente al artículo 46 las sentencias C-1076 de 2002 y C-948 de 2002.

Por último, señala que el principal derrotero de la aplicación de las normas disciplinarias lo constituye el correcto funcionamiento de la gestión pública, para lo cual el Estado impone a sus servidores un deber general de cuidado, diligencia y corrección en el desempeño de sus funciones que, además, resulta sancionable por su respectivo incumplimiento. En tal sentido, las disposiciones acusadas responden al querer del constituyente, que no es otro que las personas que detentan el poder público y ejerzan funciones públicas reúnan ciertos requisitos de idoneidad y moralidad necesarias para desempeñar los diferentes cargos.

En base a lo anterior, concluye que el legislador puede legítimamente establecer inhabilidades con el fin de asegurar que los servidores públicos efectivamente adelanten sus labores al servicio del Estado, del interés general y de la comunidad, según lo ordenado por la Carta Fundamental en el artículo 123.

Intervención de la Fiscalía General de la Nación

Por medio de escrito recibido en la Secretaría General de esta Corporación, el día 9 de junio de 2005, la Fiscalía General de la Nación se pronunció respecto a la constitucionalidad de las normas demandadas, en dicho documento adujo lo siguiente.

Como primera medida, señala que los cargos expuestos en la demanda, respecto de la presunta

vulneración de los artículos 13 y 40 de la Carta Política, no cumplen con las condiciones mínimas de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia, necesarias para dar lugar a un verdadero juicio de constitucionalidad. Sobre este particular, recomienda consultar lo establecido en las sentencias C-142 de 2001 y C- 1052 de 2001.

En dicho sentido, indica que el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 determina los requisitos que deben cumplir las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad, entre los que se destaca la obligación que tienen los demandantes de precisar cuales son las normas constitucionales vulneradas y presentar las razones por las cuales se considera que las disposiciones acusadas son inconstitucionales, cargas procesales que, a su juicio, los demandantes no cumplieron en cuanto a lo que la vulneración de los artículos 13 y 40 constitucionales se refiere.

Ahora bien, respecto de las normas acusadas afirma que éstas cuentan con un respaldo constitucional expreso, que se refleja en lo dispuesto por los artículos 6, 121, 122, 123, 124, 125, 150, numeral 23, y 277, numeral 6, de la Carta Política, de los cuales se deduce que es el mismo constituyente el que faculta al legislador para que determine la responsabilidad disciplinaria de quienes desempeñan funciones públicas. Por ello, señala que las disposiciones demandadas deben estudiarse en forma integral respecto al resto del ordenamiento y no en forma separada como lo plantean los demandantes.

En ese orden de ideas, indica que el cargo de infracción por parte de la normatividad impugnada al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no está llamado a prosperar, por cuanto la sanción disciplinaria prevista en ella responde a un fin legítimo, razonable y proporcional perseguido por el orden interno, que no es otro que asegurar la eficiencia, eficacia y moralidad de la función pública, lo cual es completamente acorde con la doctrina internacional.

Señala que, si bien, el artículo 23 del referido instrumento internacional establece como causal de limitación a los derechos políticos la condena judicial en proceso penal, también estipula que la capacidad puede dar lugar a dicha restricción. Al respecto, manifiesta que el artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dispone que el derecho al sufragio y el derecho a participar en el Gobierno lo tiene toda legalmente capacitada, esto es, hace una remisión expresa al legislador para que regule lo relacionado con la capacidad de las personas en el ejercicio de sus derechos políticos, razón por la cual se expidió la ley 734 de 2002. Bajo este contexto, aducen que las normas acusadas no quebrantan el orden internacional, sino que, por el contrario, lo desarrollan.

A manera de conclusión, expone que, contrario a lo manifestado por los demandantes, las disposiciones impugnadas son totalmente necesarias para la efectividad y desarrollo de los derechos políticos y de la democracia representativa, puesto que tienden a la consecución de en un ámbito funcional caracterizado por el ejercicio de conductas éticas por parte de los servidores, acordes con la moral pública.

4.- Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas

Según certificación expedida por la Secretaría General de esta Corporación, el día 23 de junio de 2005 se recibió, en forma extemporánea, escrito firmado por el Dr. Gustavo Gallón Giraldo, Director de la Comisión Colombiana de Juristas, mediante el cual se solicita a la Corte se declaren exequibles las normas acusadas, en consideración a que, a su juicio, el derecho a

acceder a un cargo público admite otras reglamentaciones distintas a la condena penal, consagrada en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ello, en cuanto dichas regulaciones tengan como objetivo fundamental el cumplimiento de los fines estatales, a través de la designación de públicos funcionarios idóneos que garanticen el respeto y la vigencia de los principios de la administración pública.

En dicho sentido, manifiesta que las normas acusadas, al consagrar la inhabilidad para quien ha actuado en contra de los principios de la función administrativa, no vulneran el derecho a acceder a un cargo público, por cuanto esa es una forma razonable para garantizar la probidad de los candidatos a ejercer la función pública, en aras a la satisfacción del interés general.

Aduce que la posibilidad de reglamentar el acceso a la función pública en esas circunstancias, esto es, a través de las inhabilidades, no es sólo una facultad del legislador, sino que se constituye en un deber, en la medida en que con ello se asegura la vigencia y cumplimiento de los principios de la administración pública, pues se obliga a quienes la desempeñan a respetar dichos principios, para efectos del buen funcionamiento del Estado y la defensa de la integridad de sus ciudadanos.

5.- Intervención de la Universidad de Cartagena

El día 31 de agosto de 2005, de manera extemporánea, se recibió escrito firmado por los Drs. Arturo Matson Figueroa, Jefe del Departamento de Derecho Público, y David Mercado Pérez, Docente de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena, remitido por la Dra. Carlota Verbel Ariza, Decana de la mencionada facultad, con el objeto de intervenir en el proceso de la referencia.

Mediante dicho documento se solicita a la Corte se declaren inexecutable la expresión “inhabilidad general” del numeral 1 del artículo 44, el literal d) del artículo 45 y el primer inciso del artículo 46 de la Ley 734 de 2002, por cuanto, en su parecer, dichas normas del Código Disciplinario Único, al consagrar las inhabilidades como una sanción, contrarían lo dispuesto por textos superiores, como son el Acto Legislativo No. 01 de 2004 y el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la medida en que se extiende la posibilidad de imponer inhabilidades a aspectos no consagrados en las referidas disposiciones fundamentales.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación y el Viceprocurador se declararon impedidos para rendir el concepto de rigor dentro del presente expediente, dado que en virtud de tales cargos, el primero participó en la redacción y el segundo como Secretario Técnico en la elaboración y discusión del proyecto de ley que dio origen a la Ley 734 de 2002, Por la cual se expide el Código Disciplinario único”, impedimento que fue aceptado por esta Corporación, razón por la que se designó, por parte del Jefe del Ministerio Público, a la Procuradora Auxiliar para Asuntos Constitucionales para que conceptuara dentro del mencionado proceso de control de constitucionalidad.

En dicho orden de ideas, la Procuradora Auxiliar para Asuntos Constitucionales en concepto No. 3908, recibido en secretaría de esta Corporación el 30 de agosto de 2005, solicitó a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad del numeral 1 del artículo 44, del literal d) del artículo 45 y del inciso primero del artículo 46 de la Ley 734 de 2002, en razón a las siguientes consideraciones.

En primer lugar, afirma que el derecho disciplinario y, por ende, las inhabilidades poseen una naturaleza constitucional, ya que constituyen un presupuesto fundamental de la potestad que tiene el Estado de disciplinar a los servidores públicos y a los particulares que cumplen funciones públicas. En dicho sentido, señala que el artículo 6 de la Carta Política fija las bases ético-filosóficas, frente al ejercicio de la función pública, pues dispone que los servidores públicos no sólo responden por el incumplimiento de la Constitución y la ley, sino por la infracción u omisión de los deberes funcionales que se le han asignado, esto es, consagra una cláusula de responsabilidad que da sustento a los diversos controles que contempla la Constitución para el adecuado funcionamiento del Estado, la cual tiene distintos matices: el penal, el fiscal, el patrimonial y el disciplinario.

Así mismo, afirma que el artículo 123 de la Constitución Política dispone que ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar las labores que le incumben, es decir, al servidor se le impone una carga que ha asumido de manera voluntaria, se establece una relación especial de sujeción, en la que éste se compromete a cumplir cabalmente sus obligaciones, en atención a los principios señalados en el artículo 209 constitucional.

Del mismo modo, indica que el artículo 124 constitucional consagra que la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos, esto es, faculta al legislador para que regule lo concerniente a aspectos sustanciales y procedimentales, sanciones, inhabilidades entre otros, siempre que se respeten los principios, derechos y valores constitucionales.

Bajo este contexto, el Ministerio Público señala que la apreciación de los demandantes respecto a que la restricción de los derechos políticos radica de manera exclusiva en cabeza del juez penal, constituye un desconocimiento absoluto de la finalidad constitucional del régimen disciplinario.

De igual manera, pone de presente que según jurisprudencia de la Corte la circunstancia de que se investigue a un servidor público, tanto penal como disciplinariamente, por un mismo hecho, no vulnera el principio del non bis in idem, dada la diferente naturaleza de dichos regímenes.

Finalmente, asegura que, si bien, es indiscutible que la Convención Americana sobre Derechos Humanos hace parte del bloque de constitucionalidad, de la lectura del artículo 23 de la misma, en modo alguno se deduce la inconstitucionalidad de las normas demandadas. En dicho sentido, manifiesta que la condena por un juez penal es a penas un factor de los que corresponde a la legislación interna regular, ya que los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque no pueden analizarse en forma aislada, esto es, sin acudir a los contenidos normativos insertos en la Constitución Política. Aduce que nada es más errado que la concepción de tener como fuente exclusiva la norma de derecho internacional, sin atender los postulados de orden interno constitucional, pues de ser así, la Carta Fundamental se convertiría en una norma sujeta a los postulados internacionales, cuando en realidad y por virtud de ésta, aquélla tiene el mismo rango.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241, numeral 4, de la Carta Política.

2. Problemas jurídicos.

Corresponde en esta oportunidad a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

1. Si las interpretaciones personales expuestas por los demandantes en relación con la presunta vulneración por parte de las expresiones acusadas del artículo 13 constitucional cumple o no con la carga mínima de argumentación necesaria para adelantar el correspondiente juicio de constitucionalidad.
2. Si respecto a la expresión “pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente”, del primer inciso del artículo 46 de la Ley 734 de 2002 se presenta o no el fenómeno de la cosa juzgada, teniendo en cuenta lo decidido en sentencia C- 948 de 2002.
3. Si en relación con el primer numeral del artículo 44 de la Ley 734 de 2002, que establece como sanción disciplinaria la destitución e inhabilidad general para las faltas gravísimas o realizadas con culpa gravísima, ha operado o no el fenómeno de la cosa juzgada constitucional frente a la decisión adoptada en sentencia C- 124 de 2003.
4. Si los artículos 44, numeral 1, 45, literal d) y 46, inciso 1, de la Ley 734 de 2002, al consagrar, como una de las posibles consecuencias del proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría General de la Nación, la imposición de inhabilidades para el ejercicio de las funciones públicas, vulnera o no el artículo 93 de la Constitución Política, en la medida en que, a su vez, contrarían lo dispuesto por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que dispone que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.
5. Si los artículos 44, numeral 1, 45, literal d) y 46, inciso 1, de la Ley 734 de 2002, al consagrar, como una de las posibles consecuencias del proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría General de la Nación, la imposición de inhabilidades para el ejercicio de las funciones públicas, vulnera o no el artículo 40 de la Constitución Política.

3. Ausencia de cargo en relación con la presunta vulneración del artículo 13 constitucional.

Manifiestan los demandantes que las normas acusadas infringen el artículo 13 constitucional, referente al principio de igualdad, sin especificar ni demostrar la relación existente entre las disposiciones demandadas y las alegada norma del Texto Fundamental.

La Corte ha manifestado enfáticamente que para la elaboración de una demanda de inconstitucionalidad no basta con el señalamiento de una presunta vulneración de determinadas disposiciones constitucionales por una o varias normas de rango inferior, sino que siempre resulta necesario explicar al menos de manera sumaria, por qué la situación descrita como contraria al orden constitucional, vulnera una o varias normas superiores, cosa que no ocurre en este caso, puesto que los actores se limitan a indicar que los referidos mandatos afectan el disfrute del principio de igualdad, pero no exponen las razones de carácter constitucional por las cuales, a su juicio, se producen dichas infracciones.

Si no se explica por qué lo descrito en la acusación de las normas vulnera la Carta, se configura simplemente una objeción a éstas y no una controversia constitucional susceptible de ser desatada por este Tribunal.

En este orden de ideas, es menester decir que el planteamiento de los demandantes se

fundamenta en un marco de generalidad y abstracción que no permite concretar o verificar la violación que los accionantes pretenden demostrar, lo cual, por ende, impide la realización del correspondiente examen de constitucionalidad.

4. Existencia del fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta en relación con la expresión “pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente”, del primer inciso del artículo 46 de la Ley 734 de 2002.

La cosa juzgada constitucional, en términos generales, hace referencia a los efectos de las sentencias de la Corte Constitucional, su carácter inmutable y a la imposibilidad de presentar recursos en contra de las decisiones en ellas consagradas. De allí que, el efecto general de la cosa juzgada constitucional se traduce en la imposibilidad jurídica de reabrir el juicio de constitucionalidad sobre la norma que ya ha sido objeto de examen por la Corte.

De igual manera, la Corte ha considerado que cuando en un determinado fallo no se otorga a la decisión efectos de cosa juzgada relativa a los cargos analizados en la sentencia, ni “ésta puede deducirse claramente de la parte motiva de la misma”[1], en virtud de la presunción de control integral, y salvo la existencia de cosa juzgada aparente por carencia de análisis o motivación del fallo, se considera que la decisión tiene carácter de **cosa juzgada absoluta**.

Ahora bien, en el caso concreto, la Corte debe examinar si en relación con la expresión “pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente”, del primer inciso del artículo 46 de la Ley 734 de 2002, ha operado o no el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta, teniendo en cuenta lo decidido en sentencia C- 948 de 2002.

Así pues, en sentencia C-948 de 2002, la Corte examinó la constitucionalidad de la expresión “pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente”, habiendo decidido que la misma era exequible, bajo el entendido de que se aplica “exclusivamente cuando la falta sea la comisión de un delito contra el patrimonio del Estado, conforme a lo dispuesto en el inciso final del Artículo 122 de la Constitución Política”, sin que en la parte resolutive se hubiese limitado los efectos de la decisión a los cargos presentados contra los apartes acusados.

Así las cosas, al no advertirse la existencia de los fenómenos de la cosa juzgada relativa o aparente, se concluye que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada absoluta, debiendo la Corte decidir estarse a lo resuelto en sentencia C- 948 de 2002.

5. Inexistencia del fenómeno de la cosa juzgada en relación con el numeral 1 del artículo 44 de la Ley 734 de 2002.

La Corte ha considerado que se presenta el fenómeno de la cosa juzgada relativa cuando el juez constitucional limita en forma expresa los efectos de la decisión, dejando abierta la posibilidad para que en el futuro[2] “se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado”[3]. De igual manera, esta Corporación ha estimado que la cosa juzgada relativa puede ser explícita, en los casos en los cuales los efectos del fallo se limitan directamente en la parte resolutive, o implícita cuando tal hecho tiene ocurrencia en forma clara e inequívoca en la parte motiva o considerativa de la providencia, sin que se exprese en el resuelve.[4]

En el caso del numeral 1 del artículo 44 de la Ley 734 de 2002 se tiene que la Corte, en sentencia C- 124 de 2003 analizó una demanda de inconstitucionalidad contra la mencionada disposición

por un cargo según el cual se vulneraba el artículo 29 Superior ya que “no se puede dejar a la discrecionalidad del operador disciplinario la facultad de crear conductas disciplinarias con base en sus apreciaciones subjetivas”. En la parte resolutive del citado fallo, esta Corporación declaró exequible la expresión acusada “por el cargo aquí analizado”.

En este orden de ideas, dado que el cargo de inconstitucionalidad planteado por los ciudadanos Juan Fernando Reyes Kuri, Carlos Fernando Motoa Solarte y Nicolás Orejuela Botero resulta ser completamente distinto a aquél que fue analizado en sentencia C-124 de 2003, no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada, motivo por el cual procede adelantar un examen de fondo respecto al primer numeral del artículo 44 de la Ley 734 de 2002.

6. Examen de constitucionalidad de las expresiones acusadas frente al artículo 93 Superior y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Corte debe examinar si las normas legales acusadas, en la medida en que facultan a la Procuraduría General de la Nación a imponer como sanciones disciplinarias diversas inhabilidades para acceder a cargos públicos, vulneran o no el artículo 93 constitucional según el cual determinados tratados internacionales sobre derechos humanos hacen parte del bloque de constitucionalidad, y en concreto, el artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica según el cual el legislador puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Para tales efectos, esta Corporación analizará (i) la potestad disciplinaria del Estado; (ii) el principio de legalidad, como elemento estructural del Estado Social de Derecho y fundamento del ejercicio de la potestad disciplinaria; (iii) la facultad con que cuenta el legislador para establecer un régimen de inhabilidades como sanciones disciplinarias; (iv) las reglas que se deben seguir al momento de interpretar de los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad; (v) los diversos instrumentos internacionales existentes encaminados a luchar contra la corrupción en armonía con la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y (vi) la interpretación armónica y sistemática que debe realizarse entre la Constitución y los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

6.1. La potestad disciplinaria del Estado.

El ejercicio de la potestad disciplinaria es una de las más importantes manifestaciones del ius puniendi estatal, la cual tiene como objetivo fundamental prevenir y sancionar aquellas conductas que atenten contra el estricto cumplimiento de los deberes que se imponen a los servidores públicos u obstaculicen el adecuado funcionamiento de la administración pública, es decir, la potestad disciplinaria corrige a quienes en el desempeño de la función pública contraríen los principios de eficiencia, moralidad, economía y transparencia, entre otros, que necesariamente deben orientar su actividad.

En ese orden de ideas, es claro que la potestad disciplinaria del Estado es expresión de dicha naturaleza sancionadora. Así lo deja entrever notoriamente la distinta normatividad al respecto, entre la que se destaca especialmente la Ley 734 de 2002, algunas de cuyas disposiciones son demandadas en esta oportunidad, en donde la rigurosidad de las sanciones estipuladas procura poner de presente a la comunidad en general, a los servidores públicos y a los demás sujetos disciplinables, que la función pública como razón de ser de la existencia del Estado, en cuanto tiene como finalidad primordial la garantía y protección de los derechos fundamentales, ha

previsto fuertes instrumentos de autotutela que permitan lograr su efectividad. Es necesario enfatizar que toda la plataforma sobre la cual se desarrolla la función pública, todo el andamiaje sobre el cual se sostiene la actividad estatal, no tiene finalidad distinta a la defensa y eficacia de los derechos, los cuales hacen parte integral de los fines estatales.

Así las cosas, al lado de la potestad de poder y organización propia de la administración pública, surge indispensablemente la existencia de una potestad disciplinaria, esto es, sancionadora, que se erija como una forma de corrección que redunde en beneficio de la comunidad o, en otras palabras, en el cumplimiento de los fines del Estado.

Es pertinente aclarar que la potestad disciplinaria no es un fin en sí mismo, sino que encuentra su razón de ser en el adecuado desarrollo de los cometidos estatales. Recordemos que el artículo 1 de la Carta Fundamental asigna al Estado colombiano el carácter de Estado Social de Derecho, por lo que resulta apenas obvio que una organización que se erige sobre el cumplimiento de determinadas funciones públicas, para efectos de la consecución de determinados fines sociales, forzosamente deba establecer los instrumentos idóneos para garantizar que dichas labores sean desarrolladas en correcta forma.

Es entonces en dicho marco, es decir, en el ámbito del Estado Social de Derecho, en el que debe analizarse el ejercicio de la potestad disciplinaria, pues la misma se constituye en un elemento de crucial importancia para efectos de la consecución de los fines estatales, entre los que se destacan asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.[5]

En dicho sentido, esta Corporación precisó que “la ley disciplinaria tiene como finalidad específica la prevención y buena marcha de la gestión pública, así como **la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado** en relación con las conductas de los servidores públicos que los afecten o pongan en peligro.”[6] (Negrillas fuera de texto).

Ahora bien, es menester indicar que dicha potestad disciplinaria posee una naturaleza constitucional, autónoma e independiente que se deduce inequívocamente de lo consagrado en las diversas disposiciones superiores que le sirven de sustento, razón por la cual puede concluirse que una de las principales inquietudes del constituyente al expedir la Carta Política de 1991 fue cifrar las bases suficientes para que la administración pública se tornara apta y eficiente en el cumplimiento de los objetivos que le fueron trazados.

Entre dichas normas se destaca en primera medida el artículo 6 de la Carta Fundamental, contentivo del principio de legalidad, el cual establece que “los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”. Con ello, como bien lo puso de presente el Ministerio Público, no se hizo cosa distinta que establecer una cláusula de responsabilidad, que otorga sustento a los diferentes controles (disciplinario, penal, fiscal, etc.) que se instituyen para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones públicas, es decir, el constituyente señaló expresamente que quienes lleven a cabo dichas funciones responderán por el cumplimiento efectivo de las mismas, en concordancia con lo estipulado por la Constitución y la ley.

También, se encuentra el artículo 122 constitucional, que precisa que en Colombia no habrá empleo que no tenga funciones detalladas en la ley o en el reglamento. De dicha norma, se vislumbra claramente que en caso de inobservancia de las disposiciones consagradas en la ley o el reglamento, los funcionarios pueden ser sometidos a un control de tipo disciplinario. De igual

modo, el referido mandato constitucional estipula que el funcionario, al momento de entrar a desempeñar sus funciones, debe manifestar bajo la gravedad de juramento el compromiso de cumplir la Constitución, la ley y los reglamentos, en lo referido a los deberes, obligaciones y demás asuntos propios del cargo que desempeña, la cual es una formalidad que pone de presente el deber de actuar conforme a los lineamientos dispuestos para el ejercicio de la función pública o para la prestación del servicio público al cual se compromete, por lo que como consecuencia de ese compromiso y en desarrollo del principio de legalidad, se le puede exigir al funcionario la conformidad de sus actuaciones con el querer de la administración y, por ende, se le puede reprochar en caso de que por su parte se presente algún tipo de incumplimiento.

Bajo la misma óptica, el artículo 123 de la Constitución advierte claramente que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, y ejercerán sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento. Al respecto, es preciso preguntarse si establecidos estos fundamentos ¿Es o no elemental la instauración de un control especializado que se encargue de cerciorarse de que tales directrices se lleven a cabo?, y si, ¿En caso de que las mismas se incumplan es propio o no del Estado defender sus intereses, que en últimas son los intereses de la comunidad?.

En igual sentido, el artículo 124 constitucional reza que “la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”, con lo que se pone de manifiesto que la misma Carta Política hace mención expresa a que los servidores públicos deben responder por el adecuado cumplimiento de las tareas que en beneficio de la comunidad decidieron asumir. El artículo 125 establece que procede el retiro de los servidores públicos, entre otras causas, por violación del régimen disciplinario, lo cual evidencia indiscutiblemente la existencia de la potestad disciplinaria y su carácter esencial en el cumplimiento de las finalidades estatales.

Como complemento de lo anterior, el artículo 209 constitucional establece los fundamentos sobre los cuales debe desarrollarse la función pública, esto es, establece unos parámetros que orientan su correspondiente desarrollo. Dicha norma en forma manifiesta indica que “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”. Vale la pena señalar que es a través del desempeño de la funciones públicas en esos términos, que se asegura el cumplimiento del interés general para el cual las mismas han sido establecidas, por encima del interés particular que cualquier persona pueda tener en ese ejercicio, pero todo ello resultaría totalmente inocuo y desacertado, sin el establecimiento de un andamiaje propio que le permita al Estado verificar que dichos lineamientos están siendo cumplidos de manera efectiva, elemento que le da razón de ser a la función disciplinaria.

Bajo este contexto, tal y como se señaló en sentencia C-280 de 1996, puede decirse que el derecho disciplinario “es consustancial a la organización política y absolutamente necesario en un Estado de Derecho (CP art. 1°), por cuanto de esa manera se busca garantizar la buena marcha y buen nombre de la administración pública, así como asegurar a los gobernados que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados (CP art. 6°)”.

Entonces, resulta claro que el modelo de Estado adoptado por Colombia pone de presente, en las diferentes normas constitucionales, que el cumplimiento de las finalidades básicas y fundamentales por él trazadas, se logra a través del desarrollo de las funciones públicas atribuidas a los servidores públicos y a ciertos particulares, razón por la cual, dada la indiscutible relevancia que el buen ejercicio de dichas labores reviste, se hace indispensable la instauración

de un régimen de responsabilidades que garantice el efectivo desempeño de las referidas tareas.

Sobre este aspecto en particular, esta Corporación afirmó que “la disciplina, que condiciona y somete el comportamiento del individuo a unos específicos y determinados parámetros de conducta, “es elemento necesario en toda comunidad organizada; factor esencial de su funcionamiento; presupuesto y requisito de su operatividad y eficacia”, razón por la cual justifica su existencia, permanencia y consolidación en todos los ámbitos de la actividad pública como privada”. [7]

Así las cosas, debe afirmarse que el derecho disciplinario pretende garantizar la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo, cometido éste que se vincula de manera íntima al artículo 209 de la Carta Política porque sin un sistema punitivo dirigido a sancionar la conducta de los servidores públicos, resultaría imposible al Estado garantizar que la Administración Pública cumpliera los principios de “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad” a que hace referencia la norma constitucional. [8]

6.2. El principio de legalidad, como elemento estructural del Estado Social de Derecho, fundamenta el ejercicio de la potestad disciplinaria

En Colombia el principio de legalidad ha sido entendido como una expresión de racionalización del ejercicio del poder, esto es, como el sometimiento de las actuaciones de quienes desempeñan funciones públicas a norma previa y expresa que las faculta. Dicho principio está formulado de manera expresa en la Carta Política, y se deduce inequívocamente de ciertos preceptos.

Así las cosas, encontramos que el artículo 1 constitucional señala que Colombia es un Estado Social de Derecho, lo cual conlleva necesariamente la vigencia del principio de legalidad, como la necesaria adecuación de la actividad del Estado al derecho, a los preceptos jurídicos y de manera preferente a los que tienen una vinculación más directa con el principio democrático, como es el caso de la ley.

En el mismo sentido, se encuentra el artículo 6 de la Constitución Política que, al referirse a la responsabilidad de los servidores públicos aporta mayores datos sobre el principio de legalidad, pues señala expresamente que: Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”. Dicha disposición establece la vinculación positiva de los servidores públicos a la Constitución y la ley, en tanto se determina que en el Estado colombiano rige un sistema de responsabilidad que impide a sus funcionarios actuar si no es con fundamento en dichos mandatos.

De ello, indefectiblemente se deduce que la Constitución y la ley son un parámetro inexcusable de la actividad estatal, dado que los funcionarios públicos deben desarrollar su actividad teniéndolas como base, pues de lo contrario la potestad sancionadora estatal tendría que manifestarse, entre otras formas, a través de la posibilidad de llevar a cabo un control de tipo disciplinario sobre sus servidores, dada la especial sujeción de éstos al Estado en virtud de la relación jurídica que surge como consecuencia del asumir el cumplimiento de una función pública.

Por su parte, el artículo 121 de la Carta reitera el contenido del principio de legalidad, al señalar que “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la

Constitución y la ley”, y el artículo 123 estipula que existe un sistema de legalidad que vincula a todos los servidores públicos y a todas las autoridades no sólo a la Constitución y la ley, sino que la extiende al reglamento, ello para poner de presente que las autoridades administrativas de todo orden deben respetar la jerarquía normativa y acatar, además de la Constitución y la ley, los actos administrativos producidos por autoridades administrativas ubicadas en el nivel superior.

Ahora bien, si ello es así, si tanto los servidores públicos como los órganos y sujetos estatales están ligados al derecho y la Administración en su actuar siempre debe respetar y obedecer el ordenamiento jurídico, esto es, cumplir lo establecido en las distintas categorías jurídicas: la Constitución, las leyes, los actos administrativos y en general las restantes fuentes que integran el sistema normativo, es indispensable cuestionarse respecto a la necesidad de un sistema de control que permita garantizar el buen funcionamiento de la administración pública.

En dicho contexto, el poder de corrección del Estado sobre sus servidores se explica en la necesidad de mantener la dirección y control de las distintas tareas que deben cumplir, para conservar el orden y alcanzar los objetivos impuestos en el ejercicio de sus actividades.

La potestad disciplinaria, entendida como la facultad para corregir las fallas o deficiencias provenientes de la actividad de los servidores públicos, se torna en una prerrogativa tendiente a proteger al ciudadano de eventuales arbitrariedades por incumplimiento de las directrices fijadas en la ley, con ella se evita que quienes prestan funciones públicas lo hagan de manera negligente y contraria al servicio, desconociendo el interés general que debe orientar las actuaciones estatales.

Ahora bien, dado que la finalidad primigenia de la potestad disciplinaria consiste en asegurar el adecuado desarrollo de la función pública, es pertinente hacer referencia a los principios que orientan la actividad de los servidores públicos en el ejercicio de las labores que le son propias, por cuanto la búsqueda de la vigencia y cumplimiento de los mismos sirve de sustento a la existencia de una potestad disciplinaria.

En dicho sentido, lo primero que debe señalarse es que dentro del marco estructural del Estado, la administración pública se traduce en la vía idónea para lograr la realización efectiva de los valores constitucionales, tiene que ser así, en la medida en que la misma se torna en un mecanismo de contacto con el respectivo orden social.

Es indiscutible que la que la función pública llena de aplicación y realidad a la Carta Política, pues es principalmente a través de ella, que se logra la consecución de los fines del Estado. Reiteramos, la relación que existe entre la Carta y la función pública es una relación de simple eficacia.

Ahora bien, en pos de que la función pública cumpliera su objetivo, la misma Constitución Política se encargó de estipular expresamente en su artículo 209 unos principios a los cuales debe sujetarse el ejercicio de la actividad administrativa, si bien, dicha norma hace referencia específica a la función administrativa y la ubica dentro del capítulo concerniente a la rama ejecutiva, es pertinente señalar que dichas directrices orientan toda la actividad estatal, razón por la cual en caso de no ser cumplidos dan lugar inequívocamente a la realización de un correspondiente control disciplinario, de allí que garantizar la aplicación de los mismos sea una de las prioridades de la potestad disciplinaria.

En suma, la potestad disciplinaria se ocupa esencialmente de investigar y sancionar, si a ello hubiese lugar, a quienes incumplan sus deberes funcionales, entre los cuales indefectiblemente se

encuentra cumplir su labor de acuerdo con los lineamientos planteados por el artículo 209 constitucional. Dichos principios no son otros que los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

6.3. La facultad con que cuenta el legislador para establecer un régimen de inhabilidades como sanciones disciplinarias.

La Corte ha señalado, en reiteradas ocasiones, que el legislador puede hacer uso de una amplia potestad de configuración normativa para establecer el régimen de inhabilidades de quienes aspiran a la función pública, por lo que la definición de los hechos configuradores de las causales de inhabilidad como de su duración en el tiempo, son competencia del legislador y objeto de una potestad discrecional amplia pero subordinada a los valores, principios y derechos constitucionalmente reconocidos. Lo que indica que el resultado del ejercicio de la misma no puede ser irrazonable ni desproporcionado frente a la finalidad que se persigue, y mucho menos desconocer otros derechos fundamentales estrechamente relacionados, como ocurre con el derecho a la igualdad, al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio.

Pues bien, cabe recordar que la expedición de un régimen de inhabilidades tiene como finalidad garantizar los principios de moralidad, idoneidad, probidad, transparencia e imparcialidad en el ejercicio de la función pública, entendida ésta como el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines.

De igual manera, la Corte consideró en sentencia C- 948 de 2002, que “el Legislador bien puede establecer inhabilidades permanentes derivadas de la comisión de **faltas disciplinarias**, siempre y cuando la medida adoptada se adecue a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad y con ellas no se restrinjan ilegítimamente los derechos fundamentales de quienes aspiran a acceder a la función pública.” (negritas agregadas). En ese mismo fallo, esta Corporación estimó que el establecimiento de una inhabilidad permanente en el artículo 46 de la Ley 734 de 2002 debía ser entendida “dentro de los límites que fija el propio Constituyente en materia de sanciones”, por lo que para la Corte el único entendimiento de la norma acusada que podía resultar acorde con la Constitución es el que se refiere a aquellas circunstancias en las que de acuerdo con el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 734 ibidem, una conducta configura simultáneamente la comisión de un delito y de una falta disciplinaria y que con ella se afecta el patrimonio del Estado.

Así las cosas, es menester indicar que el derecho a acceder al ejercicio de las funciones públicas, como ningún otro derecho fundamental, puede ser considerado como absoluto. Por el contrario, el legislador puede limitarlo, puesto que sobre el mismo se hacen efectivas ciertas restricciones, que se justifican esencialmente en la consecución de la prevalencia del interés general y de los principios que deben orientar el cumplimiento de la función pública, se reitera, todo ello en aras a la consecución de los fines estatales y de la transparencia y probidad de quienes ejercen la función pública, por ello no podría decirse que con las normas acusadas se afectan dicho derecho, en la medida en que dicha restricción se encuentra justificada.

Así lo señaló esta Corporación, cuando en sentencia C-952 de 2001, indicó:

“La Carta Política de 1991 establece en el artículo 40 el derecho de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Dentro de las varias manifestaciones que adopta este derecho se encuentra la posibilidad de elegir y ser elegido (num.1o.) así como de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (num. 7o.), salvo para aquellos

colombianos que, por nacimiento o por adopción, tengan doble nacionalidad, en los casos y de la forma que lo establezca la respectiva reglamentación legal.

“El derecho político en mención ha sido reconocido como fundamental y de aplicación inmediata en el texto constitucional (CP, arts. 40 y 85), dado el desarrollo que permite alcanzar, no sólo en el patrimonio jurídico-político de los ciudadanos, sino también en la estructura filosófico-política del Estado, al hacer efectivo el principio constitucional de la participación ciudadana (C.P., art. 1o.). **No obstante, es posible someterlo a limitaciones[9] en aras de la defensa y garantía del interés general, como sucede para efectos del señalamiento de las condiciones de ingreso al ejercicio de un cargo o función públicos.** (Negrillas fuera de texto).

“En efecto, el ejercicio de la función pública hace referencia al “conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines”[10]. Dicha función debe realizarse según los principios orientadores de la función administrativa puesta al servicio de los intereses generales y que se refieren a la moralidad, igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (CP, art. 209). En ese orden de ideas, el ingreso al ejercicio de la función pública debe sujetarse a las condiciones que hagan efectivos dichas reglas.”

En ese orden de ideas, es legítimo frente al Texto Fundamental, que el legislador consagre como una de las sanciones derivadas del proceso disciplinario las inhabilidades, puesto que ello se enmarca dentro de un ámbito de razonabilidad y proporcionalidad que no desconoce los valores, principios y derechos consagrados en la Carta, sino que, por el contrario, procura realizar los fines delineados por el constituyente, entre otros, el acatamiento de los fines de la función pública como elemento estructural de la prevalencia del interés general.

Resulta innegable que la inhabilidad como sanción disciplinaria se constituye en una de las más poderosas herramientas con la que cuenta el derecho para luchar contra aquellos que infringen los postulados que guían el ejercicio de la función pública, a los cuales se les impone la prohibición para ejercer cargos o funciones públicas por un tiempo determinado.

Es menester indicar que las inhabilidades derivadas de un proceso disciplinario, contra las cuales está dirigida específicamente la presente demanda, tienen un origen sancionatorio, esto es, cometida la conducta que la ley considera reprochable, el Estado impone la sanción correspondiente y adiciona una más, la inhabilidad, que le impide al individuo sancionado ejercer una determinada actividad.

Las inhabilidades aquí demandadas son consecuencia de la comisión de una falta disciplinaria y se tasan de acuerdo con la gravedad de la misma. Esto para diferenciarla de otras que no tienen origen sancionatorio y que corresponden a una prohibición de tipo legal que le impide a determinados individuos ejercer actividades específicas, por la oposición que pueda presentarse entre sus intereses y los comprometidos en el ejercicio de dichas actividades.

Sin embargo, hay que señalar que en el afán de combatir problemas como la corrupción, no se puede por parte del Estado en ejercicio de ius puniendi irrespetar valores fundamentales como los de proporcionalidad, razonabilidad, adecuación, interdicción de exceso, por lo que hoy se ha hecho presente una verdadera dogmática del derecho disciplinario, para no caer en una falsa eficiencia a costa de los derechos fundamentales, pues la eficacia de éstos es en últimas el objetivo perseguido por toda la actividad estatal.

Por ello, es totalmente pertinente extremar los criterios de legalidad. Una dogmática de la sanción disciplinaria debe incorporar los lineamientos propios del debido proceso. Recordemos que en un Estado Social de Derecho, en donde esencialmente se persigue la protección de los derechos fundamentales, cualquier restricción que se presente sobre los mismos debe estar reglamentada, pues lo contrario sería permitir la operancia de la arbitrariedad en la aplicación de las sanciones, lo cual no tiene cabida alguna, si partimos del supuesto de que hemos adoptado una forma de Estado en la que tiene plena vigencia la sujeción al derecho y la proscripción de cualquier tipo de manifestación despótica.

En ese sentido, no puede aplicarse sanción que no haya sido prevista por el legislador, principio de legalidad, pero además dicha aplicación de la sanción debe hacerse necesariamente en aplicación del debido proceso y dentro de los marcos y bajo la égida de estrictos principios para su tasación.

Así pues, debe manifestarse, sin lugar a equívocos que, una sanción de tipo disciplinario impuesta en un Estado Social y Democrático de Derecho debe responder a los fines superiores plasmados en la Constitución, debiendo guardarse extremo celo al respecto.

Sobre este particular, la Corte, en sentencia C-187 de 1998, manifestó:

“Como quiera que la regulación inicial de carácter general del CDU (Título I, capítulo único) consagra una serie de principios rectores referentes, v. gr. a los principios de legalidad, debido proceso, presunción de inocencia, cosa juzgada, favorabilidad, finalidad de la ley y de las sanciones disciplinarias y su prevalencia, se deduce como consecuencia lógica de interpretación legislativa, la aplicación de los efectos que genera en todo el texto, subordinando los alcances de sus contenidos normativos, de manera que cobren vigencia al momento en que el fallador realice la labor de evaluación y aplicación del precepto de orden disciplinario, de conformidad con el espíritu y propósito legal que impulsó su expedición.”

En dicho sentido, la idea de expedir un nuevo Código Disciplinario surgió para acoger un conjunto de decisiones jurisprudenciales y propender porque principios como aquellos de legalidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, culpabilidad, favorabilidad etc, cobren mayor vigencia, para que así material y formalmente exista un debido proceso disciplinario acorde con la dignidad inherente al ser humano.

6.4. Los tratados internacionales deben ser interpretados de manera coherente y sistemática.

En el derecho internacional clásico, esto es, desde los Tratados de Wesfalia hasta mediados del S. XX, los tratados internacionales eran interpretados, casi con exclusividad, por instancias judiciales internacionales. No obstante lo anterior, después de la Segunda Guerra Mundial, se ha venido produciendo en occidente un fenómeno de ósmosis entre las legalidades interna e internacional, cuyas principales manifestaciones lo constituyen el surgimiento del derecho internacional de los derechos humanos, al igual que los notorios avances que ha conocido en las últimas décadas el derecho internacional humanitario.

En tal sentido, en la actualidad, en derecho comparado, es común encontrar en los Textos Fundamentales de carácter abierto, diversas cláusulas que operan reenvíos bien sea hacia (i) determinados principios del derecho internacional[11]; o (ii) un conjunto específico de tratados internacionales sobre derechos humanos o derecho internacional humanitario.

De allí que, con mayor frecuencia, los jueces constitucionales se han visto abocados a interpretar

y aplicar normas internacionales, bien sea para determinar si el legislador actuó o no dentro de los límites fijados por la Constitución, o para amparar los derechos fundamentales de los individuos.

Pues bien, al momento de llevar a cabo dichas labores no se debe perder de vista las particularidades que ofrece la interpretación de los tratados internacionales, en especial, aquellos de derechos humanos, la cual, si bien presenta algunas semejanzas con aquellas de la Constitución y la ley, de igual manera, ofrece ciertas especificidades[12].

En tal sentido, es necesario resaltar que en los últimos años han tomado fuerza las interpretaciones sistemática y teleológica de los tratados internacionales, las cuales permiten ajustar el texto de las normas internacionales a los cambios históricos. Así pues, en la actualidad, el contexto que sirve para interpretar una determinada norma de un tratado internacional, no se limita al texto del instrumento internacional del cual aquélla hace parte, sino que suele abarcar diversos tratados que guardan relación con la materia objeto de interpretación; a pesar incluso de que éstos últimos hagan parte de otros sistemas internacionales de protección de los derechos humanos[13]. En otros términos, los tratados internacionales no se interpretan de manera aislada sino armónicamente entre sí, con el propósito de ajustarlos a los diversos cambios sociales y a los nuevos desafíos de la comunidad internacional, siguiendo para ello unas reglas hermenéuticas específicas existentes en la materia, las cuales conducen a lograr una comprensión coherente del actual derecho internacional público.

En tal sentido, es necesario precisar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con fundamento en el artículo 29 del Pacto de San José de Costa Rica, ha señalado, al igual que la Corte Europea de Derechos Humanos, “que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales[14]” y que “Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención Americana, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados[15].” De tal suerte que los tratados internacionales sobre derechos humanos deben interpretarse armónicamente entre sí, partiendo, por supuesto, de los pronunciamientos que sobre los mismos han realizado las instancias internacionales encargadas de velar por el respeto y garantía de aquéllos.

Ahora bien, en caso de que frente a un determinado problema jurídico concreto la interpretación armónica de diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos no acuerde una respuesta satisfactoria, con fundamento en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, será necesario acudir a otros tratados internacionales relevantes.

Así pues, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, en lo que concierne a las restricciones legales al ejercicio de los derechos políticos, en concreto al acceso a cargos públicos por condenas penales, debe ser interpretado armónicamente con un conjunto de instrumentos internacionales de carácter universal y regional, los cuales, si bien no consagran derechos humanos ni tienen por fin último la defensa de la dignidad humana, sino que tan sólo pretenden articular, mediante la cooperación internacional la actividad de los Estados en pro de la consecución de unos fines legítimos como son, entre otros, la lucha contra la corrupción, permiten, a su vez, ajustar el texto del Pacto de San José de 1969 a los más recientes desafíos de la comunidad internacional.

En tal sentido, la Convención de la Organización de Estados Americanos contra la corrupción, aprobada por el seno de esta última el 26 de marzo de 1996, impone a los Estados Partes la

obligación de adoptar medidas preventivas eficaces, en sus respectivos ordenamientos jurídicos, con el propósito de combatir dicho flagelo.

De igual manera, más recientemente, en el texto de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, en su artículo 8.6. alude expresamente a la imposición de medidas disciplinarias contra la corrupción:

“Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo.

En este orden de ideas, la Corte considera que el artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica, en lo que concierne a la imposición de restricciones legales al ejercicio del derecho de acceder a cargos públicos por la imposición de condenas penales, siendo interpretado sistemáticamente con otros instrumentos internacionales universales y regionales de reciente adopción en materia de lucha contra la corrupción, no se opone a que los Estados Partes en aquél adopten otras medidas, igualmente sancionatorias aunque no privativas de la libertad, encaminadas a proteger el erario público, y en últimas, a combatir un fenómeno que atenta gravemente contra el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, consagrados en el Protocolo de San Salvador.

6.5. La Constitución y los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad deben ser interpretados, a su vez, de manera armónica y sistemática.

La Corte considera que, así como los tratados internacionales deben ser interpretados entre sí de manera sistemática y armónica, en el entendido de que el derecho internacional público debe ser considerado como un todo coherente y armónico, otro tanto sucede entre aquéllos y la Constitución.

En efecto, esta Corporación estima que la pertenencia de una determinada norma internacional al llamado bloque de constitucionalidad, de manera alguna puede ser interpretada en términos de que esta última prevalezca sobre el Texto Fundamental; por el contrario, dicha inclusión conlleva necesariamente a adelantar interpretaciones armónicas y sistemáticas entre disposiciones jurídicas de diverso origen.

Así las cosas, la técnica del bloque de constitucionalidad parte de concebir la Constitución como un texto abierto, caracterizado por la presencia de diversas cláusulas mediante las cuales se operan reenvíos que permiten ampliar el espectro de normas jurídicas que deben ser respetadas por el legislador.

Al respecto, cabe señalar que esta Corporación, en sentencia C-225 de 1995, definió el bloque de constitucionalidad como “aquella unidad jurídica compuesta “por...normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución”. La anterior consideración, como es bien sabido, pone de presente, tal y como se manifestó en la sentencia C-067 de 2003, que la normatividad constitucional no es un privilegio exclusivo de los artículos que formalmente integran el texto de la Carta Política, sino que el Estatuto Superior está compuesto por un grupo más amplio de principios, reglas y normas de derecho positivo, que comparten con los artículos del texto de la Carta la mayor jerarquía normativa en el orden interno. En ese orden de ideas, la noción del bloque de constitucionalidad permite vislumbrar el

hecho de que la Constitución de un Estado es mucho más amplia que su texto constitucional, puesto que existen otras disposiciones, contenidas en otros instrumentos o recopilaciones, que también hacen parte del mismo.

Ahora bien, en lo que respecta a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en diversas ocasiones, la Corte ha considerado que hace parte del bloque de constitucionalidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 Superior[16].

Bajo este contexto, es claro que el mencionado instrumento internacional forma parte del bloque de constitucionalidad y, por lo tanto, debe ser utilizado como parámetro que guíe el examen de constitucionalidad de las leyes colombianas, pero ello no significa que las normas pertenecientes al bloque adquieran el rango de normas supraconstitucionales. En ese sentido, la confrontación de una ley con un tratado internacional no puede dar lugar a una declaratoria automática de constitucionalidad o inconstitucionalidad, ya que es necesario, a su vez, interpretarla sistemáticamente con el texto de la Constitución.

En el caso concreto, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tal y como se ha explicado, no se opone realmente a que los legisladores internos establezcan sanciones disciplinarias que impliquen la suspensión temporal o definitiva del derecho de acceso a cargos públicos, con miras a combatir el fenómeno de la corrupción. En igual sentido, la Constitución de 1991, tal y como lo ha considerado la Corte en diversos pronunciamientos, tampoco se opone a la existencia de dichas sanciones disciplinarias, incluso de carácter permanente, pero bajo el entendido de que dicha sanción de inhabilidad se aplique exclusivamente cuando la falta consista en la comisión de un delito contra el patrimonio del Estado.

En suma, contrario a lo sostenido por los demandantes, la facultad que le otorgó el legislador a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones disciplinarias temporales o permanentes que impliquen restricción del derecho de acceso a cargos públicos, no se opone al artículo 93 constitucional ni tampoco al artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica.

7. Ausencia de violación del artículo 40 Superior.

Los ciudadanos demandantes consideran que las disposiciones legales acusadas, al establecer como una de las posibles consecuencias del proceso disciplinario la inhabilidad para acceder al ejercicio de la función pública, vulneran el artículo 40.7 Superior, según el cual todo ciudadano tiene derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos. No comparte la Corte las anteriores aseveraciones, por las razones que pasan a explicarse.

El legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa para establecer el régimen de inhabilidades de quienes aspiran a la función pública, por lo que la definición de los hechos configuradores de las causales de inhabilidad, así como el tiempo de duración de las mismas, son competencia de aquél y objeto de una potestad discrecional amplia, pero subordinada a los valores, principios y derechos constitucionalmente reconocidos, como lo es precisamente aquel de acceso a cargos públicos.

Al respecto la Corte en sentencia C-952 de 2001 consideró que “el señalamiento de un régimen de inhabilidades puede llegar a contraponer el ejercicio del interés personal del titular del derecho político que pretende acceder al desempeño del cargo o función públicos, con el interés general que se protege a través de limitaciones al mismo. De ahí que sea factible una regulación restrictiva del derecho político aludido con reducción del ámbito de goce para su titular, bajo el

entendido de que prevalece la protección de ese interés general, concretado en la moralización, imparcialidad y eficacia del funcionamiento del Estado colombiano”.

En igual sentido en sentencia C-100 de 2004, esta Corporación estimó que la facultad otorgada al legislador para regular las condiciones y requisitos que se imponen para el acceso a los cargos públicos, “tiene como finalidad salvaguardar el interés general y propender por el logro de los fines esenciales del Estado. En este orden de ideas, satisfacen los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, aquellos límites que inequívocamente permiten asegurar la realización de los principios que orientan la función pública, es decir, la eficiencia, economía, igualdad, celeridad, imparcialidad y publicidad”[17]. Otro tanto puede decirse del principio de moralidad pública, para cuya garantía el legislador ha previsto un conjunto de inhabilidades, dentro de las cuales figura la imposición de sanciones disciplinarias.

En este orden de ideas, la limitación que conoce el derecho político de acceso a cargos públicos debido a la imposición de una sanción disciplinaria, no resulta ser desproporcionada o irrazonable, por cuanto busca la obtención de fines constitucionalmente válidos, en especial, la salvaguarda de la moralidad pública.

Así las cosas, el cargo de inconstitucionalidad por violación al artículo 40 Superior no está llamado a prosperar.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- ESTARSE A LO RESUELTO en sentencia C- 948 de 2002, mediante la cual se declaró **EXEQUIBLE**, la expresión “pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente”, contenida en el inciso primero del artículo 46 de la Ley 734 de 2002, en el entendido que “se aplica exclusivamente cuando la falta sea la comisión de un delito contra el patrimonio del Estado, conforme a lo dispuesto en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política”.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados en esta sentencia, los artículos 44 numeral 1, 45, literal d) y las expresiones “La inhabilidad general será de diez años a veinte años; la inhabilidad especial no será inferior a treinta días ni superior a doce meses”, contenidas en el inciso primero del artículo 46 de la Ley 734 de 2002.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Sentencia C- 709 de 2002 reiterada en fallo C-070 de 2003.

[2] Sentencia C- 310 de 2002.

[3] Auto A-174 de 2001.

[4] Sentencia C- 478 de 1998 reiterada en fallo C- 310 de 2002.

[5] Artículo 2 de la Constitución Política.

[6] Sentencia C-948 de 2002.

[7] Sentencia C-796 de 2004.

[8] Sentencia C-948 de 2002.

[9] Vid. Sentencias C-558 de 1994 y C-509 del mismo año.

[10] Sentencia C-631 de 1996.

[11] Art. 25 de la Ley Fundamental de Bonn.

[12] En tal sentido, la jurisprudencia de los tribunales internacionales ha considerado que los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, en principio, "deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del mismo", es decir, debe consultarse la exégesis del instrumento internacional. Dicha regla se explica históricamente

por un rezago voluntarista del derecho internacional clásico, según el cual, los Estados únicamente se vinculaban por la manifestación de su consentimiento, bien fue expreso (tratado internacional) o tácito (costumbre).

[13] La interpretación de los tratados internacionales sobre derechos humanos ofrece asimismo, a título enunciativo, ciertas particularidades reseñadas por la doctrina y jurisprudencia internacionales, tales como (i) el carácter autónomo de ciertos términos (vgr. plazo razonable, tribunal independiente e imparcial, etc.); (ii) la existencia de reenvíos puntuales y ocasionales a nociones de derecho interno; (iii) la interpretación restrictiva de los límites al ejercicio de los derechos humanos; y (iv) el recurso frecuente a la regla del efecto útil, ver al respecto, Olivier Jacot. Guillarmord, "Règles, méthodes et principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme", París, 2000. Emmanuel Decaux, La Convention Européenne des Droits de l'Homme, París, 2004.

[14] Cfr. European Court of Human Rights, Tyrer v. The United Kingdom, judgment of 25 April 1978, Series A no. 26, párr. 31.

[15] Cfr. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 114. Ver además, en casos contenciosos, Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa, supra nota 12; Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri, supra nota 182, párr. 165; 146; Caso Juan Humberto Sánchez. Interpretación de la Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. (art. 67 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 26 de noviembre de 2003. Serie C. No. 102, párr. 56; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awast Tz'utuj. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párrs. 146 a 148, y Caso Barrios Altos. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párrs. 41-44.

[16] Por ejemplo, C- 774 de 2001, C- 802 de 2002 y T- 786 de 2003.

[17] Sentencia C-100 de 2004.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de marzo de 2018

